

To condition or not - is that the question? : an analysis of the effectiveness of ex-ante and ex-post conditionality in social cash transfer programs

Citation for published version (APA):

Schüring, E. (2012). *To condition or not - is that the question? : an analysis of the effectiveness of ex-ante and ex-post conditionality in social cash transfer programs*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Boekenplan. <https://doi.org/10.26481/dis.20120705es>

Document status and date:

Published: 01/01/2012

DOI:

[10.26481/dis.20120705es](https://doi.org/10.26481/dis.20120705es)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 06 May. 2023

Samenvatting

Onder mensen actief in de ontwikkelingshulp heerst veel onenigheid over de controversiële vraag of we sociale cash transfer-programma's (SCT's) al dan niet aan voorwaarden moeten verbinden. Dit debat wordt vaak gevoerd zonder een duidelijk concept van wat die conditionaliteit precies zou moeten zijn en wat de realistische prestaties en de beperkingen ervan zijn. Daarom begint deze scriptie met een conceptueel hoofdstuk. In hoofdstuk 2 wordt naar een algemeen begrip van het concept en de theorie achter conditionaliteit gestreefd. Het hoofdstuk heeft als doel de verschillende factoren te benadrukken die essentieel blijken om te bepalen of conditionaliteit een SCT-programma meer efficiënter maakt. Verder wordt geprobeerd bestaand bewijsmateriaal te verzamelen. Hoofdstuk 2 borduurt voort op talrijke contributies van andere auteurs, maar krijgt tegelijkertijd een meerwaarde omdat het een duidelijk verschil aangeeft tussen de verschillende dimensies van conditionaliteit en het een theoretisch economisch perspectief biedt met inzichten vanuit de psychologie en de politieke wetenschappen. Bovendien presenteert het alle factoren die de impact bepalen die conditionaliteit kan hebben op de doeltreffendheid van SCT-programma's. Tenslotte legt het bewijsmateriaal voor, dat verder gaat dan de invloed van conditionaliteit op huishoudelijk gedrag. Het hoofdstuk moet beleidsmakers voorzien van een beslissing-makend raamwerk om te beslissen al dan niet te gaan voor conditionaliteit en geeft aan waar verder onderzoek nodig is.

De empirische hoofdstukken 3 en 4 zijn geïnspireerd door de lacunes in het onderzoek zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2. Terwijl de voorkeuren voor conditionaliteit vaak als model dienen voor economen en politieke wetenschappers zijn ze niet nauwkeurig getest op empirisch vlak. Daarom worden in hoofdstuk 3 de lokale voorkeuren van potentiële ontvangers voor conditionaliteit onder de loep genomen en wordt besproken in welke mate ze compatibel zijn met conditionaliteitsvoorkeuren van besluitvormers op verschillende niveaus. Door gebruik te maken van het bewijs van een experiment uitgevoerd op het platteland van Zambia worden in dit hoofdstuk conditionaliteitsvoorkeuren toegelicht van diegenen die het meest getroffen worden door een beleidsbeslissing om transfers aan voorwaarden te binden. In de studie wordt ook bestudeerd hoe individuele voorkeuren zich vertalen in beleidsvorming op een gecentraliseerd niveau en hoe deze zich verhouden tot de voorkeuren van de begunstigden van het SCT-programma, de stedelijke bevolking van Lusaka en beleidsmakers in verschillende ministeries en op verschillende niveaus. We stellen vast dat conditionaliteit voldoet aan de interesses van de beleidsmakers, van zowel het algemene publiek als ook van de begunstigden en dat ze de nodige controle biedt voor de gevers van de transfers en begeleiding voor de ontvangers ervan. Daarentegen toont het experiment ook aan dat conditionaliteitsvoorkeuren noch homogeen noch statisch zijn en dat deze voorkeuren onderhevig zijn aan veranderingen naar gelang SCT en conditionaliteit vaker voorkomen, betere informatie over de ontvangers

beschikbaar is en er meer vertrouwen en zekerheid is omtrent het gedrag van de begunstigden.

In hoofdstuk 4 worden de verschillende tekortkomingen van conditionaliteit benadrukt die zich in de omgeving van een land met lage inkomens plegen voor te doen en die een negatieve invloed hebben op de doeltreffendheid van een SCT-programma. In recent onderzoek wordt de nadruk gelegd op het vergroten van de kennis over en het verzamelen van bewijs van de gedragseffecten van conditionaliteit. Hoewel deze zoektocht naar overtuigender bewijsmateriaal lovenswaardig is, negeert men vaak de kostenkant van conditionaliteit en legt men als gevolg slechts de halve waarheid voor. Op basis van gegevens van een enquête bij de begunstigden, overheidsgegevens en gegevens uit andere bronnen wordt in dit hoofdstuk aangetoond dat opgedrongen conditionaliteit in het geval van Zambia geleid zou hebben tot aanzienlijke ondoelmatigheden. Ondanks het feit dat conditionaliteit een enigszins positieve invloed zou kunnen hebben op het huishoudelijk gedrag, zou ze ook het risico dragen begunstigden uit te sluiten van het programma en directe of indirecte administratieve kosten te creëren. Naar aanleiding van de bevindingen wordt daarom de vraag opgeworpen of conditionaliteit de beste keuze is voor een land als Zambia waar het afstemmen van gedrag niet beschouwd zou kunnen worden als een prioritaire maatregel wanneer het bedrag van de transfer heel beperkt is en het algemene budget en de administratieve capaciteit beperkt zijn.

In hoofdstuk 5 gaan we verder naar het tweede deel van dit proefschrift, wat het thema van het targeten omvat. In dit hoofdstuk worden een aantal kritische veronderstellingen van het CBT (gemeenschaps gericht targetting) bekeken, waardoor we een beter begrip krijgen van de progressieve aard van het targetting mechanisme en onder welke voorwaarden dit het beste functioneert. Althoewel het inschakelen van plaatselijke structuren in de besluitvorming over het algemeen als positief wordt beschouwd, heerst er een levendig debat over hoe ver die betrokkenheid dient te gaan en welke mate van invloed er lokaal op de targetting-beslissingen moet zijn. Middels een economisch experiment in ruraal Zambia belichten we het relatieve belang van verschillende targettingmotieven bij CBT en de compatibiliteit van individuele targettingbeslissingen en gemeenschappelijke targetbeslissingen. Tenslotte behandelen we de determinanten van de progressiviteit. De bevindingen van de studie onderbouwen het bewijs van eerdere studies dat CBT op zijn minst licht progressief is. Terwijl er egalitaire tendensen waargenomen kunnen worden bij individuen en groepen variëren ze sterk, afhankelijk van de mate van gemeenschapsdruk en eerdere blootstelling aan het targeten. Armoede is één van de belangrijkste targettingmotieven en armoede is van groter belang dan bijvoorbeeld favoritisme tegenover gezinsleden of favoritisme tegenover belangrijke mensen in iemands sociaal netwerk. Leden van een gemeenschap gedragen zich egoïstisch als ze zichzelf kunnen voortrekken, ondanks de beperkingen die het groepbesluitvormingsproces oplegt. Egoïsme is niet positief gecorreleerd aan het beter af zijn of het hebben van een statuspositie in de gemeenschap. Daarom kunnen we ons afvragen of de zogenaamde inpalming door de elite ('elite capture')

geen probleem is waarop te veel nadruk wordt gelegd. Gemeenschapsleden zijn niet consistent in hun targetingkeuzes, hoewel dat niet leidt tot ontevredenheid over de in de gemeenschap genomen beslissingen. CBT lijkt meer potentieel te hebben in gemeenschappen met meer cohesie, minder wantrouwen en waar mensen elkaar beter kennen. Het inzetten van mensen met een belangrijke sociale positie in de gemeenschap en de betrokkenheid van een comité van experts in plaats van de hele gemeenschap hebben een positieve invloed op de progressiviteit van de resultaten.

Er is een aanhoudende discussie onder onderzoekers, beleidsmakers en ontwikkelingspartners in landen met lage inkomsten over de mate waarin niet-contributieve sociale transfers gericht zou moeten zijn op de armen of universeel uitbetaald zou moeten worden aan elke burger of aan alle burgers in een bepaalde categorie. In hoofdstuk 6 wordt een kritische discussie gevoerd over de veronderstellingen achter de politieke economische argumenten van het targeten. Er wordt getest of een universeel mechanisme een automatische politieke resonantie zou hebben in de context van een land met lage inkomens. Een aantal auteurs beargumenteren dat een universele methode een situatie oplevert waarbij iedereen wint, zowel de armen, de middenklasse als de gevestigde macht. Daarom zouden we een brede steun verwachten voor een universeel programma, in het bijzonder in landen waar armoede wijd verspreid is en waar targeting ook op administratief vlak moeilijk is. Op basis van opiniepeilingen onder de stedelijke, landelijke en studerende bevolking in Zambia stellen we echter vast dat er in feite meer steun is voor beleid om de armen te targeten dan de politieke, economische modellen doen vermoeden. Die bevindingen worden bevestigd door experimenteel bewijsmateriaal van het Zambiaanse platteland. We bespreken de veronderstellingen van de politieke, economische modellen in het licht van die bevindingen en nemen potentieel beslissende parameters in beschouwing die de modellen momenteel niet incorporeren.

In hoofdstuk 7 wordt geïllustreerd dat conditionaliteit en targeting allebei stukjes zijn van een grotere puzzel en dat ze slechts gedeeltelijk kunnen uitleggen waarom SCT's aan populariteit winnen of verliezen. Er zijn pogingen ondernomen om uit te leggen waarom sociale zekerheidssystemen kennelijk niet worden opgezet daar waar ze het meest nodig zijn, zoals in landen die sterk getroffen zijn door de HIV- en AIDS-epidemie, die te maken hebben met een groeiend aantal wezen en kwetsbare kinderen, of met overweldigende armoede op het platteland en hoge mate van ongelijkheid. Bij die pogingen is vaak geen rekening gehouden met de eerdere complexe politieke situaties in de landen in kwestie. Analyses dwingen de Minister van Financiën in de rol van enige vertegenwoordiger van politieke wil. Dezelfde analyses geven lage budgettaire toewijzingen aan sociale zekerheid, en daarmee brengen ze een onaantrekkelijke programma-ontwerp en negeren de ze een lange, onregelmatige geschiedenis van sociale zekerheid in de Westerse wereld. Daarnaast blijven ook de rollen voor donoren en het maatschappelijke middenklasse in zulke politieke economieën vaag. Deze studie is gebaseerd op andere studies over factoren die een verandering in gang zetten, maar biedt een diepere kijk op de politieke dynamiek achter

sociale bescherming in Zambia. Ze onderzoekt of de waargenomen of gesignaleerde stagnatie in de sociale zekerheid te wijten is aan het feit dat de belanghebbenden in Zambia de beleidsaanbevelingen verwerpen of dat er andere oorzaken zijn, namelijk het feit dat de aanbevelingen ondergeschikt zijn aan andere zaken, of dat de geboekte vooruitgang te vroeg wordt geevalueerd.